

Allocution de M. Didier Migaud,
Premier Président de la Cour des comptes
Président du Haut Conseil des finances publiques

Audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale

Sur l'**avis du Haut conseil des finances publiques** relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de **programme de stabilité pour les années 2013 à 2017**

le 16 avril 2013

Madame la présidente [Valérie Rabault],

Monsieur le rapporteur général [Christian Eckert]

Mesdames et messieurs les députés,

Je suis heureux d'intervenir devant vous pour la première fois en tant que président du Haut conseil des finances publiques. Placé auprès de la Cour des comptes, cet organisme nouveau, créé par la loi organique du 17 décembre 2012, a vocation à éclairer les décideurs publics, en particulier le législateur, sur les décisions qui engagent nos finances publiques.

Le Haut Conseil est un organisme consultatif composé d'experts en matière de macroéconomie et de finances publiques. Il s'exprime par des avis qui laissent toute leur marge de décision aux représentants du suffrage universel.

La mise en place du Haut Conseil s'est faite dans un délai très contraint : quatre mois seulement se sont écoulés entre la promulgation de la loi organique et la livraison du premier avis par le Haut Conseil. Grâce à l'appui fourni par la Cour des comptes, le Haut Conseil a pu être mis en place dans les délais ; il sera prochainement doté d'un site internet qui lui sera propre.

Avant de répondre à vos questions, je souhaiterais vous apporter quelques précisions sur ce nouvel organisme, les méthodes de fonctionnement qu'il a retenues pour élaborer ses avis, avant d'explicitier le contenu de ce premier avis.

La nomination des dix membres qui, outre son président, forment le Haut Conseil a pu intervenir après un tirage au sort permettant d'assurer le respect de la règle de parité. Ces formalités nécessitaient la publication d'un décret qui a été publié le 18 février. Le Haut Conseil a tenu sa première réunion le 21 mars, au cours de laquelle il a élaboré et adopté son propre règlement intérieur. Il contient notamment un volet déontologique qui prévoit la publication des déclarations d'intérêts des membres. Il formule également de strictes règles de confidentialité qui permettent de travailler en toute confiance avec l'administration.

Le Haut conseil repose sur la réflexion collégiale de ses membres. Il s'appuie sur un secrétariat permanent léger formé d'un économiste en chef, Jean-Philippe Cotis, conseiller maître à la Cour des comptes, ancien directeur général de l'INSEE et ancien économiste en chef de l'OCDE. Il est assisté par deux magistrats, Philippe Ravalet et Boris Melmoux-Eude. Cette équipe sera prochainement élargie avec l'arrivée de nouvelles compétences venues d'horizons divers. Le fonctionnement est aujourd'hui assuré par des crédits budgétaires de la Cour des comptes.

Le Haut Conseil a été saisi de sa première demande d'avis par le Gouvernement le 8 avril. Je veux insister sur le champ couvert par cet avis : il ne porte, comme le prévoit la loi organique, que sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité, et non sur la trajectoire des finances publiques qu'il définit. A l'occasion des avis sur le projet de loi de règlement en mai et du projet de loi de finances en septembre, le Haut Conseil se prononcera sur le respect de la trajectoire de solde structurel.

Ce n'est pas le projet de programme de stabilité qui a été soumis à l'examen du HCFP, mais uniquement des informations partielles sur le scénario macroéconomique. Bien que complétées par des réponses écrites et orales, obtenue notamment à l'occasion des auditions des représentants des administrations, le Haut Conseil a estimé au cours de sa séance du 10 avril que les informations dont il disposait étaient incomplètes. En particulier, l'absence de données suffisantes sur la trajectoire des finances publiques retenue par le Gouvernement ne permettait pas au Haut Conseil d'apprécier la contribution des finances publiques à l'évolution de la croissance. Des éléments succincts ont été fournis tardivement au Haut Conseil. Celui-ci souhaiterait qu'à l'avenir, les délais dont il dispose soient élargis, afin qu'il puisse travailler sereinement et, surtout, que des informations complètes lui soient d'emblée livrées.

Le HCFP n'est pas un organisme de prévision. Il fonde ses analyses sur les statistiques disponibles, les travaux d'organismes français et internationaux d'études et de prévisions économiques ainsi que sur les informations transmises par le Gouvernement. Pour élaborer son avis, le Haut Conseil a procédé, comme la loi organique le permet, à l'audition des responsables des administrations compétentes, mais également d'organismes externes de prévision et d'études économiques : la Banque de France, l'OCDE et l'OFCE.

Il ne lui revient pas de « valider » ou d'« invalider » les prévisions du Gouvernement. La loi organique prévoit qu'il rend un avis indépendant. Cet avis doit notamment permettre d'apprécier le réalisme du scénario présenté ainsi que des risques qui l'entourent.

J'en viens maintenant au contenu de cet avis : je vous en livre les principaux messages.

A court terme, le Gouvernement retient une hypothèse de croissance de 0,1 % en 2013, qui repose principalement sur un scénario d'amélioration progressive de l'environnement international hors zone euro. Pour 2014, un ralentissement de la consolidation budgétaire en zone euro et une accélération de la demande mondiale adressée à la France conduisent le Gouvernement à retenir une hypothèse de 1,2 % de croissance. **Le Haut Conseil identifie principaux facteurs de risque à la baisse qui viendraient nuancer ce scénario.** J'en citerais trois principaux :

- L'environnement international pourrait être globalement moins porteur. En effet, les tensions au sein de la zone euro pourraient persister. Or, la reprise des

exportations françaises est conditionnée au redémarrage des économies de la zone euro, notamment celles du Sud ;

- En dépit des mesures récemment adoptées telles le CICE, la compétitivité des entreprises françaises pourrait se rétablir moins rapidement qu'annoncé. Des incertitudes demeurent quant à l'ampleur et à la rapidité de leur impact sur la reprise de l'activité ;
- La consommation des ménages et les investissements des entreprises pourraient être plus faibles qu'anticipé, compte tenu d'un contexte d'incertitudes persistantes. La baisse attendue du taux d'épargne pourrait être contrariée par l'existence de facteurs jouant en sens inverse, notamment les craintes liées à l'augmentation du chômage et la perspective de nouvelles hausses des prélèvements obligatoires en 2014.

Au total, le HCFP n'exclut pas un léger recul du PIB en 2013 et une croissance sensiblement inférieure à 1,2 % en 2014.

Vous aurez certainement remarqué que le Gouvernement a retenu des taux de croissance identiques à ceux publiés par la Commission européenne fin février 2013. Cette similitude apparente masque en réalité des scénarios très différents. Dans celui retenu par le Gouvernement, les effets de l'ajustement budgétaire sur la croissance seraient notamment contrebalancés par les mesures nouvelles en faveur de la compétitivité des entreprises. Un tel enchaînement paraît optimiste.

J'en viens maintenant aux prévisions de moyen terme envisagées par le Gouvernement. Celles-ci sont bâties sur deux hypothèses :

- La première hypothèse concerne la croissance potentielle, c'est-à-dire la mesure de la capacité de l'économie française à croître de manière soutenable, sans tensions sur les prix. Le Gouvernement l'estime à 1,5 point de PIB.
- La seconde hypothèse revient à situer la croissance effective par rapport à ce potentiel. Le Gouvernement suppose que dès 2015, la croissance deviendra supérieure à ce potentiel, et la situe à 2 %.

Cette prévision de croissance est, pour le Haut Conseil, incertaine car il juge ces deux hypothèses optimistes.

Sur le rythme de la croissance potentielle d'abord, les nombreuses disparitions d'entreprises et le maintien à un niveau élevé d'un chômage de longue durée pourraient, dans l'immédiat, freiner le retour de la croissance potentielle à un rythme proche de celui d'avant-crise. Sur la seconde hypothèse, le Haut Conseil identifie plusieurs facteurs qui pourraient retarder le redressement de la croissance, notamment un rétablissement plus tardif de la compétitivité des entreprises, un comportement d'épargne des ménages plus prudent. C'est pourquoi le Haut Conseil estime que la croissance pourrait ne pas dépasser son rythme potentiel aussi rapidement qu'envisagé.

En conclusion, le HCFP constate que les nouvelles règles européennes adoptées en 2011 n'ont pas substantiellement modifié les conditions dans lesquelles le Gouvernement prépare et présente le programme de stabilité. Il note également que les prévisions de croissance, à court terme comme à moyen terme, ont été systématiquement affectées d'un

biais optimiste. Il estime que les développements macroéconomiques gagneraient à être enrichis afin d'améliorer l'information du Parlement et la qualité du débat public.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre entière disposition pour répondre à vos questions.